

# 国外城市规划管理中 “公众参与”的经验与启示

吴 茜<sup>1</sup>, 韩忠勇<sup>2</sup>

(1. 厦门大学政治学与行政学系政治学教研室, 福建 厦门 361005)

(2. 厦门建筑设计院, 福建 厦门 361005)

**摘 要:** 在计划经济体制向市场经济体制转轨过程中, 城市规划行政管理职能也要作相应的转变, 以适应市场经济条件下日趋复杂的城市管理的需要和挑战。分析国外城市规划管理中“公众参与”的成功经验, 探讨我国公众参与的实现途径, 以促进城市规划行政管理的现代化。

**关键词:** 城市规划管理; 公众参与; 启示

**中图分类号:** F292 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008 - 6463(2001)01 - 0040 - 03

新世纪初的中国城市正处于一系列激烈的社会经济变革中, 面对经济体制转轨、产业结构调整、城市急剧扩张和城市化进程日愈加速等诸多变化, 传统城市规划受到空前的挑战, 城市规划调控的对象日愈复杂化, 城市规划管理的难度日愈加大, 原有的政府规划行政管理体制、方法已无法满足现代城市管理的需求。目前, “放权规划管理”、实行“大社会、小政府”的城市管理模式已成为当今世界的主要趋势。我国城市规划管理作为城市行政管理的一个重要职能应当借鉴各国以公众参与来改善城市规划管理、提高社区生活质量的成功经验, 进行制度创新, 革新城市规划的方法和手段, 促进我国城市规划行政管理的现代化。

## 一、国外城市规划“公众参与”的历史发展

国外“公众参与”的历史发展经历了从物质建设规划、数理模型规划到社会发展规划几个阶段, 规划工作逐渐由宏观转向微观, 由政府行为转向市民的角度, 由理论性、专业性和集中的权力转到感性、具体、由下至上的参与。

二战后, 早期的城市规划理论功能主义盛行, 认为只要有了形态建设规划即良好的物质环境, 就可以解决经济、社会、政治甚至文化的种种问题。对人的认识是单一并且抽象的, 把城市中的各种不同的人 and 集团的价值观念看成是相同的, 认为所有人对建成环境的需要也是一致的。因此, 建筑师和规划师似乎便可用自己的知识和价值观来判断城市空间

的布局。这段时间的公众参与仅仅限于了解和聆听, 处于谢莉·安斯汀在《市民参与的梯子》一文中所描述的“市民象征性的参与”阶段。

在 60 年代, 城市规划受系统论思想的影响, 规划师希望借助数学模型来整合城市发展的过程, 协调城市发展中的不同要素之间的关系, 把系统方法论运用在规划的各个阶段, 于是数理方面的合理性和逻辑性成了规划师追求的重点, 而公众参与被视为只能增加种种非理性的、人性的价值观和行为, 因而在建立规划模型时为了其合理性和逻辑性而有意回避公众。即便是征求公众意见, 公众面对如此复杂而抽象的数学模型也难以理解, 很难真正参与, 这样公众参与仅仅限于学术机构和研究机构的“精英”层次。

60 年代后期, 随着人权运动的兴起, 各种价值观和意识形态的碰撞, 使得部份欧美国家的城市、社会动荡不安, 特别是一些社会底层人士和少数民族在旧城区发生骚乱, 使城市的社会结构和经济结构处于瓦解的边缘。在美国城市中发生了非常尖锐的、情绪化的“公众参与”浪潮, 这是市民“不满现状”的表现。当时, 黑人大量涌入美国东岸的城市, 市政府却没有能力去提供住房、公安、教育等城市服务, 而且在黑人眼中成了白人权力的代表, 黑人的压迫者。黑人区骚乱不断, 贫民区的黑人争取“黑人区的问题由黑人解决”, 公众参与是一种由下而上地消化这种不满的手段; 由于黑人大量涌入城市, 也使白人

中产阶级所住地区的市政服务水平下降,白人中产阶级同样在争取城市服务和设施,要求自治。60年代后,联邦政府开始下放规划权力,满足市民自治的要求,以增加市民的信任,去对抗市民的离心倾向,公众参与也被用作解决这些不满的一种手段。因此,公众参与在当时成为解决社会政治冲突的一种手段。1962年,保罗·戴维多夫提出“倡导规划”,他认为规划师应该正视社会价值的分歧,并选择与社会底层人士相同的价值观。约翰·福里德曼认为规划师要从群众那里学习社会的脉络和价值观,群众从规划师身上学习技术和管理,二者共同发展城市规划。这时的城市规划更注重社会科学,价值观念及判断,人和人性的关系成为城市规划中考虑的重点;城市规划也更注重政治科学,认为城市发展不仅仅是物质建设和经济发展,更重要的是公众参与和政策的制订与实施,是制度和立法。随着城市化水平的提高,城市管理问题的剧增,西方国家自70年代起进行了程度不同、形式不同的城市行政管理体制改革。在城市规划方面,主张减少规划的干预,削减规划的费用和项目,城市规划必须面对不同价值取向的社会各阶层。在市场经济条件下,由国家、地方政府、开发商和市民构成了多元化的利益结构,各主体有着互不相同的价值取向和利益追求,规划师只有深入社区才能了解公众的价值观和目标,并与公众一起研究可行的方案,用有限的城市资源创造更大的财富。

## 二、各国城市规划“公众参与”的内容与方式

在美国,城市规划不是政府或设计师单独的工作,而是经由公私各方的共同努力以实现城市发展的重要事业,公众参与是政府决策的重要步骤,并贯穿在城市规划的全过程中。在公众参与的机构设置上,有多种多样的官对民的组织和民对官的组织。例如,在小区层次上,由市政府组织,特别有关规划的公众参与形式有两种:一是“小区规划办公室”,专为政府的规划处提供信息和资料,也作为官民间沟通的桥梁(作为市民向政府表达的渠道和政府向市民发播信息的渠道,并为市民提供规划技术),但是并没有权力下放;二是具有法律地位的参与,如“小区规划理事会”,市政府立法规定必须咨询它,它有权在小区规划和土地开发管理上制定哪些是要优先考虑的项目。在民对官的组织中,“市民咨询委员会”、“市民规划委员会”是讨论、建议、咨询式的组织;“市住房与规划理事会”由有声望人士和专业人士组成,为政府向市民交代政府政策与项目;“特别目的规划组”是一种利益团体和市民按共同需要或目标而组成的集团,如小区维修、反公路建设等;非政府组织(中介机构)在政府和社区之间起着中介桥

梁作用,非政府组织中的专业人员以专业知识为社区组织提供技术服务。例如,帮助社区制订住宅建设、旧区改造等方面的规划,直至组织实施,从而使社区获得专业服务,增加了与政府协商谈判的能力。在一定程度上,非政府组织协助社区组织,成为公众参与决策的组织者和代表。美国的公众参与中有三种角色:市民、规划官员和市议员,三者分工不同,其中公众(市民)在衡量社会价值观、决定规划方向和目标、选择规划方案、修改或批准运作计划以及实践的反馈中起着主导作用。在“衡量社会价值观”和“决定规划方向和目标”阶段,公众参与方式主要有采取民意调查方式或选举、委任市民代表直接参与市政府规划部门的工作,组织市民小组讨论及各方利益代表的综合性论证。以洛杉矶市为例,洛市制订城市总体规划必须多次大范围征求市民意见,并经由市听证会辩论和市委会投票通过。在“规划设计和选择方案”阶段,要进行市民复决,投票支持或反对方案,政府要为市民团体提供技术协助项目。洛市政府的规划部天天对公众开放,所有规划方面的法规、表格、激光演示及计算机查询系统免费由市民查询。政府还要培训市民有关分析方案用的规划技术,如地图分析、照片分析、市民模拟游戏等。到了规划实施阶段,政府可直接雇佣市民代表在小区内工作,也可教育和培训市民,并设有“小区探访中心”或电话热线以解答市民问题和听取市民意见。政府通过与市民的接触和交流去提高行政效率,使市民对规划方案的实施采取更合作的态度。职权下放给社区组织和非政府组织,减轻了规划部门的工作量,减少了财政开支,同时规划也能更加维护和保障公众的权利和利益。

加拿大90年代以来,对战后规划建设的成就及政府封闭式行政体系开始进行反思,城市规划更注重人文价值和多元化,有更多的公众参与。在加拿大,公众参与城市规划通过分散——集中——再分散——再集中的方式,使市民参与城市规划的全过程。即在编制规划开始时,通过与市民交流,倾听广大市民的意见,之后将这些意见进行分析、归纳、整理,形成比较集中的意见,编制成规划草案。然后将这些规划草案在报纸的增页或通过邮寄的方式达到每个家庭,再通过收集的市民意见,进行认真修改,最后将修改后的规划草案报市议会审议。规划在批准前还必须经过公众听证程序。

英国结构规划(长期规划)编制中的公众参与采取“公众评议”而不是“公众听证”的方式,更多地关注整个地区发展而不是考虑具体利益得失。在完成公众评议之后,结构规划呈报中央政府的主管部门,并附上公众评议的详细内容,经主管部门批准后,结

构规划具有法律效力,并作为地方规划(中期规划)的依据。地方规划的编制过程包括磋商、质询和修改三个阶段。在磋商阶段,要对规划草案进行为期6天的宣传,使社会各方(尤其是各政府部门)有机会了解规划和发表意见。在完成各种磋商以后,规划部门公布规划,进行为期6天的公众质询,规划部门要分析各方意见并进行沟通,试图解决分歧,否则就要举行公众听证会,听证会中规划监察员的建议、地方规划部门的决策以及对地方规划的任何重要修改都要公布于众。如果所有的意见已得到妥善处理,地方规划部门发出告示,并在28天后正式采纳地方规划。

法国的公众参与城市规划已形成制度并受法律保护。《城市规划法》规定,地方当局在进行城市规划和建设之前,必须征求市民的意见。为了在城市规划中体现多数人的意志和利益,公众可自发组织成立协会,派代表参与和监督城市规划工作。个人、企业和协会对政府有关规划的决定持有异议,可向行政法官上诉,不需请律师,也不需付申诉费。

### 三、国外“公众参与”经验对我国城市规划行政管理的启示

#### (一)放权规划管理

公众参与和政府分权是共生的,管理权限下放实质上为公众参与提供了可能性,真正的公众参与在于政府把某些原来由政府包办的社会功能下放或“交还”给社会。在向社会主义市场经济体制转变过程中,政府必须转变职能,简政放权,把其所包揽的社会管理权归还给社会,实行“政社分开”。政府只有通过规划决策、管理权力下放和立法才能保障公众参与的实施。

#### (二)政务公开和透明

公开和透明是公众参与的前提条件,城市规划管理应对社会和公众有更大的开放性,要以法的形式赋予公民获得公务活动公开的主体权利。政府应及时公布有关规划的政策、法规和管理程序,提供公众规划技术,增进公众在城市规划、建设、管理上的知情权、参与权和管理权,广泛吸引公众参与现代城市管理。只有把民主议事、民主决策、民主管理和民主监督原则贯彻到城市规划管理全过程中来,才能真正实现“人民城市人民管”,实现城市管理现代化。

#### (三)完善公众参与机制

我国应形成市人民代表大会、政协委员会与社区组织三者共同参与城市规划的公众参与模式。首先,应充分发挥市人民代表大会的代议作用,在城市总体规划送交政府前,应先经市人民代表大会审批。由于市人民代表由市民选举产生,故他们对总体规划的审议是一种代表性的公众参与,公众通过市人

民代表或政协委员对城市发展提建议。其次,在城市规划管理部门——规划局或规委、建委中采用专家组咨询的方式,因为专家来自各行各业,所以各种不同利益的专业意见可得以反映。第三,普通市民的直接参与。社区组织是公众参与发展决策的主体。目前,我国的社区组织(居委会)实质上是政府在基层的延伸和代表,还不是独立的非政府组织。从国外公众参与的历史发展来看,一个独立于行政组织之外的、又受法律保护和支持的、由关心城市建设的公众组成的团体,不论是地方社区组织或全国性的非政府组织,它们的存在都是十分必要和重要的。因此可改革居委会为参与城市规划管理的非行政机构——“社区参与和发展委员会”,使其拥有一定的决策、管理权限和法律支持,代表各个阶层公众的价值观和利益,参与政府规划决策、管理。此外,政府还要积极培育和发展非政府组织,发挥其服务、沟通、协调、规划、监督作用。

#### (四)致力于公众参与的法规化、制度化

更重要的是,在市场经济条件下,城市规划行政管理应尽快改革过去那种单纯依靠行政手段的“人治”方法,用“法治”代替“人治”,制定规划过程的一整套程序法。例如,应尽快以法律形式确立城市规划行政管理中的政务公开制度、公众听证制度、公示制等。要以立法的方式规定公众参与的必要性及参与的程序,通过立法为公众参与提供制度化的准则和具有较强操作性的基本路径,使社区居民管理社会事务的民主政治权利真正得到实现和保障。

#### 参考文献:

- [1]梁鹤年. 公众参与:北美的经验与教训[J]. 城市规划,1999(5).
- [2]张庭伟. 政府、非政府组织以及社区在城市建设中的作用[J]. 城市规划汇刊,1998(3).
- [3]张萍. 从国家本位到公众本位[J]. 城市规划汇刊,2000(4).
- [4]陈光庭. 西方国家城市行政体制的改革趋向[J]. 城市问题,1999(5).
- [5]刘海萍. 试析市场经济条件下行政管理现代化的几个问题. 行政论坛,2000(2).
- [6]孙施文. 美国的城市规划体系[J]. 城市规划,1999(7).
- [7]唐子来. 英国的城市规划体系[J]. 城市规划,1999(8).
- [8]丁煌. 当代政府管理新范式——企业家政府理论评析[J]. 行政论坛,2000(3).

责任编辑:刘钰红